

政策決定論からみた政党政治

——その理論的検討——

谷 聖 美

はじめに

- 一 選挙と政策決定のあいだ
- 二 政策決定過程における偶然性
- 三 不確実性と情報処理コスト・および変数としての過去
- 四 政策決定に対する選挙の規定力

はじめに

本稿は、自由選挙を基礎とする政党政治が政治過程全体のなかでどのような位置を占めるのか、という問いに、政策決定論的観点からアプローチしようとするものである。特に、選挙や政党間の競争が、政府の行う政策決定を本当はどこまで拘束するのかという問題に注意が払われる。いささか印象論的な用語を使うことが許されるなら、日本においては、選挙政治、政局政治、政策政治という三つの過程の相互連関がはっきりしない。そして、この曖昧さは日本でことさら顕著だとしても、基本的には同じ曖昧さが他の先進国における政治にも多かれ少なかれみられるように思われる。そして、この曖昧さに切り込むことが、現代における政党政治と選挙の意義を再確認するた

めの基礎的な作業だというのが、本稿の立場である。

選挙政治とは、選挙における勝敗とそれをめぐる諸政党間の競争の過程である。政局政治とは、選挙と選挙のあいだにおける、政党内部の派閥抗争やリーダーシップをめぐる世代間の対立、さらには政党間の人脈形成といった、日本でいう永田町政治、アメリカでいうベルトウェイのなかの政治といわれるものに相当する。そして政策政治とは、国家の運営機関である広義の政府が、その基礎である社会と市民に対して何事かを決定し、それを権威的決定として実行していく過程である。確かに、ある政策の決定（不決定を含む）が、先行する、あるいは予想される次の選挙の争点と、そこにおける政党間の勝敗（予想される勝敗）にストレートに結びつけられることもあるだろう。だが、政府が打ち出す膨大な政策のなかで、このような関連づけがはっきりしているものはむしろ例外的といつてよいのではないだろうか。まして、マス・メディアをにぎわす政権内部の抗争や議員間の合従連衡といったトピックスが、政治過程全体のなかでどのような意味をもっているのかは一層判然としない。

本稿は、このような曖昧な状況を改善していくことを目的としている。そのため、ここでは、政党政治や選挙が現代民主主義においてもつ（とされる）重要性そのものを批判的に考察するという態度が採用される。それは、一九九六年に全面改定を施されて第三版目が出版されたアメリカのある教科書のタイトルのように、「選挙には実際の意味があるのか」(Do Elections Matter?)と問いかけることである。¹⁾このテキストの答えは、もちろんイエスである。この報告もその点に異議はない。しかし、どの点において、どの程度意味があるかにまで議論を進めなければ、十分な答えとはいえないだろう。本稿はそこに進んでいくためのワン・ステップである。

ただし、本稿では、議論を主として政党をメイン・アクターとする国家レベルの議会選挙に限定したい。それは、ひとつには日本が議院内閣制を採用しているからでもあるが、もう一つには、合議制機関の選挙と大統領などの独任制機関の選挙とでは、選挙の意味や有権者の投票行動に働く力学などに違いがあり得るにもかかわらず、その点

について十分考察するだけの準備ができていないからでもある。⁽²⁾ 地方選挙の場合には、議員選挙であれ首長選挙であれ、中央・地方関係といった要因も考慮しなければならないかもしれない。

一 選挙と政策決定のあいだ

政党政治と政策決定の関係を考えるにあたっては、まずサルトリの定義をみることから始めたい。サルトリは、政党政治をきわめて簡潔に定義づけている。すなわち、彼によると政党政治とは、「政党が統治すること」「統治機能が現実（選挙で）勝利した政党ないし政党連合によって独占されること」である。⁽³⁾ このような意味における政党政治が現代民主主義の中心に位置することは疑いえない。実際、広く受け入れられた政党政治のイメージは、それを簡潔な命題にまとめるなら、このような形になるであろう。

しかしながら、サルトリのこの定義は、どこまでが規範的でどこまでが現実の政党政治を映すものなのか、必ずしもはっきりしない。この曖昧さは、現代政治を政党と選挙を中心にみていく場合に問題とならざるをえない。サルトリのような政党政治研究の第一人者ですら、「政党が統治すること」という簡潔な命題のなかに規範と現実のあいだに生じうるギャップを無意識のうちに封じ込めてしまうということとは、政党政治と「統治」の関係如何という問題がさしたる検討を加えられることのないまま放置されてきたということを物語っているといえよう。

本稿では、この「統治」という広範な政治的事象のうち、政策決定という比較的限定された領域を扱うものであるが、そのように限定を加えてもなお、政党政治と政策決定のあいだの溝が狭くなるわけではない。選挙での勝利者が政権につくということと、政府を動かす、自らの意志に従って実際に立法活動や政策形成・実施を行うという

ことは、ストレートにつながるとは限らない。制度上勝利政党（勝利政党連合）に政権を運営する権能が与えられるということ、政権についた政党がその権能を使いこなせるかどうかということは、本来別の事柄だからである。このようなギャップは、議院内閣制および政権交代の伝統が長く、審議日程の決定など議会運営面でも政府・与党の主導権が確立しているイギリスにおいても、やはり存在する。

この点について、ローズは、「政党は、権力という家に住むものだ」というマックス・ウェーバーの格言めいた命題を祖上にのせ、「ウェーバーは、政権についた政党が、権力という家にあるじとして住むのか、あるいは奴隷として住むのか、はたまた見物客として訪れるだけなのかということについては何もいわなかった」と、皮肉を込めて批判する。そして彼は、公共政策に積極的な方向付けを行っていくためには政党はどういう要件を満たす必要があるのかを考察しなければ、この問いに答えることはできないとして、次の七つの要件をあげている。

(1) 政党は、政策意図を明確に定式化しなければならない。この点については、イギリスの政党の選挙綱領はなかなかのものである。

(2) 政党の政策意図は、めざす目標を達成するための手段を事業化可能な形で特定していなければならない。手段にふれていない目標を述べたてるとは、行動の基礎ではなく、曖昧でおそらくはむなし願望にすぎない。そして、この点になると、イギリスでも、野党には選挙に先立って詳細な事業計画を作り上げるスタッフも政治的インセンティブもないから、いざ政権を執ると、統治することがどんなに難しいかを発見して呆然となるのである。

(3) 政党の政策は、実現可能なものでなければならない。目標を達成しようという決意があっても、ことの性質上その目標を達成するのがむずかしい問題もある。しかし、政党は、一〇〇万人の失業者削減といった達成困難な目標を追求することがしばしばある。

(4) 政策過程を支配するためには、十分な数の党員が政府の要職を占めなければならない。しかし、イギリスに

は大臣責任制という憲政上のフィクションがあるため、大臣を補佐する官房に党員を任命することも、省庁の各所に党員を配して官僚をそばから監督することもできない。

(5) 政権についた政党の人間（大臣など）たちは、大きな官僚組織をコントロールするのに必要な技量を持っていないなければならない。しかし、通常このようなことは望み薄である。

(6) 政権についた政党の人間たちは、党の政策を実行することに高い優先順位を与えなければならない。しかし、政策目標はともかく、その実現手段が有権者のあいだに反感を引き起こすことや、あるいは財政的にコストが高すぎることに政権についてから気がついて二の足を踏むことがある。野党時代には考慮の対象外だった様々な利益集団の圧力も、政権につけば見過ごすことはできない。

(7) 政権党は、党の政策を実行する上で大きな障害となるものを官僚が見つけださない場合にのみ、その政策に固執することができる。一旦政権につくと、大臣たちは、自分たちが望んでいる目標を達成するにはどのような手段が必要かつ可能かについて、官僚の専門知識に頼らざるをえない。「すでに進行中の現実 (ongoing reality)」からくる制約を強調する官僚たちの判断や意向に逆らって自分の意向を押し通すことは、大臣にはなかなかできないことなのである。

ここで指摘されている、政権についた政党がその政策意図を実現するうえで出会う障害は、直接的にはイギリスの政党政治に関するものであるが、(4)を除いていずれもどの国にも当てはまるものである。そして、(4)についても、国家職能が著しく拡大した行政国家の時代においては、イギリス以外の国でも多かれ少なかれ当てはまるといえるだろう。結局、選挙に勝利した政党が政権につくとき、その政策目標がはっきりしている場合でも、実際に政権を動かしていく場合には、強力な官僚制や利益集団が政策過程で大きな役割を演じるのを排除することはできない。政策部門の未発達など政党の機構化が弱く、強いリーダーシップも期待しにくい場合には、政党は小さな影響力し

が発揮しえないことになる。アメリカの政治過程論が対象としたのはこのような状況であった。

いずれにせよ、政権についた政党といえども、政策過程の中では決定のアーリーナに参入する多様なアクターのひとつである。その政策アクターとしての政党が、専門知識や行政的な現実についての情報に欠け、巨大な官僚制を動かす人的資源や組織能力に欠けているが故に、政策過程の中でマイナーな役割しか果たしえないのか、あるいは選挙における勝利、そしてそこに決定的ウェイトをおく近代立憲制の基本理念という正統性の故に、その最終的決定権能はやはり他を圧倒しうるとみるのかは、判断の分かれるところである。

なお、選挙や政党の重要性を否定する考え方は、様々なテクノクラシー論のなかで直接、間接に主張される。一般的にいつて、テクノクラシーの支配力の源泉が専門的な知識や情報の独占にあることはいうまでもないであろう。専門知識よりも現代における巨大制度に力点を置く立場からであるが、ミルズのパワー・エリート論も、議会や政党・政治家の影響力の重要性を否定するものである。総資本の支配力を強調するマルクス主義の立場も、政党などに対しては同様の見方をする。

さらに、選挙を介した政党政治と政策決定の關係に曖昧さが生じるのは、権力をめざす政党の側に問題があるからだけでなく、そもそも選挙によって立法府を形成するという近代立憲制の論理そのものと、近代立憲制と政党との關係とに曖昧な領域があるからだということも指摘されなければならない。そもそも、近代立憲制は当初政党政治を想定すらしていなかったのである。ただ、これらの点についてはすでに別稿⁵⁾で扱っているので、ここでは改めて立ち入らないことにする。

選挙で勝利した政党ないし政党連合が政府の政策決定を意のままにコントロールするといわば教科書的な理解が実は現実性を欠くのではないかという疑問は、もちろん一つ一つの政策決定を実証的に検証することによって確かめることができる。実際、ローズは、イギリスの政党政治について、保守、労働の二大政党のあいだでその時々

にたたかわされる公式の争点が、政権交代に伴う実際の政策変更にどれだけ反映されているかを分析し、両党間の表向きの対立と、政権交代にも関わらずかなり顕著にみられる政府政策の連続性とのあいだのギャップを指摘している。⁽⁶⁾

しかし、どの国であれ、今日の政府が行う政策決定はきわめて膨大であり、そのすべてについて実証的な研究を行うことは事実上不可能である。だからといって右にあげた疑問点を放置しておくことはできない。一方で着実な実証的分析を積み重ねつつ、それと平行して政策決定の構造的特質から理論的にその疑問に接近することが求められるゆえんである。本稿はこの後者の試みの一つなのである。すなわち、政府の政策に対して政党政治がどの程度拘束力を持ちうるのか、あるいは政党によるそのコントロールがなぜどのような点で困難であるのかについて、政策決定過程の構造的特質という観点から検討を加えることが、ここでのテーマなのである。

二 政策決定過程における偶然性

決定に関する最も古典的で、かつ今もポピュラーな考え方は、合理主義的なそれである。一般に合理モデルと呼ばれるこの考え方を単純化して述べるなら、それは三つの段階に分かれる。(1)決定を行う個人ないし集団(以下決定主体とする)は目標を持っている、(2)決定主体は、その目標を追求するための選択肢のすべてを検討する、(3)決定主体は、検討された選択肢のなかから、目標実現にとって最適となる選択肢を選択する。

このモデルの特長は、決定が行われる状況においては、所与の目標を最大限に実現するような、すなわち決定者の満足を最大化するような選択肢が選択されるとされるため、逆に、選択された選択肢を特定できれば、行為者の

目標を一義的に特定できると考える点にある。そこにはまた、組織などの集合的な決定の場合も、個人の合理的な決定の場合と同様目標の最大達成という論理が作用し、したがって決定の構造は個人の場合も集団の場合も同じであると考えられる傾向がみられる。こうした考え方を政党政治に応用すれば、政党は、選挙において有権者に目標（公約）を提示して支持を争い、選挙に勝てばその目標を実現するために最適の方策を決めて、そしてそれを実行すると考えられることになる。

合理モデルは、このようにその論理構造が単純で明快であるので、政治的な行動を「理解」するためには操作性が高く、きわめて便利な道具である。しかし、それだけに、決定状況を過度に単純化してしまうという危険性をもつ。様々な決定の理論が合理モデル批判として生み出されてきた所以である。

合理モデルに対して、その正反対に近い、きわめてカオティックな決定過程を提示するのが、マーチらによるゴミ箱モデルである。ゴミ箱モデルは、集合的な決定を記述し、説明する理論である。マーチらによれば、決定過程が明確な目標があつてそこから始まると考えるのは、幻想にすぎない。状況によっては、何を達成すべきかという目標については何らの合意も共通認識もないにもかかわらず、何かのはずみで決定過程が動き出し、とにかく何かをなそうとするエネルギーが方向付けもないまま噴出する結果、前後の脈絡とは切り離された形で偶然に決定が行われることがしばしばあるのである。それは、興奮状況につられて動機も関心も様々な参加者が出入りし、様々なアイデアや思いつきによる手段の提言が議題とは無関係に飛び交い、さらには何について決定を行い、その結果が状況のなかでどのような意味をもつのかも十分に検討されないまま、いわば決定過程自体が自動運動して一件落着となるような事態である。そこでは、議題を設定する力学と、解決案を提起する力学が相互に無関係に働く結果、解決策（答え）が先にあつて後からそれに合った争点（問題）がくつつけられたり、決定を行うべき立場にあるものが、自分の仕事を求めて何でもいから課題を探してきたり、争点やもやもやした気持ちが無理矢理決定状況を

つくりだしたりという、アナキーな状況が出現する⁽⁷⁾。

ゴミ箱モデルは、当初は大学の教授会といった組織的な場における決定過程を分析して理論化したものだった。しかし、それは、組織的文脈を離れても決定状況一般を説明するモデルとして通用しうるし、実際に適用してきた。上記の説明でも、特に組織的な拘束を意味する要因にはいっさい触れていない。ゴミ箱モデルは、合理的な政党政治論の射程には入らない決定状況があることを物語っているのである。最近の日本の例では、細川連立政権期における選挙制度変更の決定が、ゴミ箱モデルによってかなり説明できるのではないかと思われる⁽⁸⁾。

ゴミ箱モデルは、キングダムによってより洗練されたものに加工され、政府における決定一般を説明するモデルへと発展していった。ワシントンにおいて多数のアメリカ政府関係者にインタビューを行って、健康・医療および運輸という分野で政策がどのようにして形成され、決定されるのかを分析したキングダムによると、決定過程を分析するに当たっては、アジェンダと政策案 (alternatives or policy proposals) を区別することが何よりも重要である。アジェンダとは、社会のある事象が、政府高官 (議員、高級官僚、大統領など) や圧力団体代表といった政府外関係者の注目を集めて、政策的な対応を要する課題ないし問題として認知される舞台である。これに対して、政策案とは、政府高官およびその周囲の人々の注意を引いている、政府の行為として実施されるべき具体案、ないし政策提案のことである。

キングダムによれば、あることが問題として認知される、すなわちアジェンダにのぼる過程 (問題の流れ) と、あれこれの代替的な政策案が生み出されていく過程 (政策の流れ) とは、通常それぞれ独自の力学と要因に従って、相互に独立して展開していく。一方が先で他方があとに来るということもない。さらに、両過程の外に別のダイナミズムをもつもう一つ別の過程 (政治の流れ) があって、先の両過程内部の流れに影響を与える。政治的な流れの動きも、他の二つの流れとはほぼ無関係に動く。それぞれの流れにはそれぞれ異なった種類のアクターが参加す

るということには必ずしもならないが、それでも、大統領とそのスタッフたちはアジェンダ設定において中心的な役割をはたし、高級官僚は政策案の作成に影響を与える方が得意であり、議員はアジェンダ、政策案どちらの流れでも重要アクターになる、という傾向がある。

ここでアジェンダについて注意しなければならないのは、何かの出来事や社会におけるある状態（台風による被害の発生や学校でのいじめの増加）は自動的に政治的な取り組みがなされるべき課題ないし問題になるわけではないということである。そうした事柄は政府およびその周辺の有力なアクターの注意を引き、彼らによって政治的な問題だと認定されなければならない。事象は、高齢化のような一貫した指標によって、危機や大災害が否応なしに迫ってくることによって、あるいは既存の政府施策による効果がフィードバックされることによって、さらにはアクターの考え方が変わることによって、有力アクターの注意を引きつける。

これに対して、政策提言の方は、通常、政策的な事柄に関心と知識を持った専門的な人々のある程度限られた集団のなかで生起する。運輸政策については運輸関係の集団が、医療・保険政策についてはそこに関連した集団が別々にある。そうした集団においては、あたかも、さまざまな物質が溶け込んで反応しあい、原初的な生命を生み出すもとなった液溜まりのように、さまざまな政策関連のアイデアが「原初の政策スープ（policy primeval soup）」の表面に浮きつ沈みつしている。専門家たちがいろいろな機会や形で打ち出すそうした政策提案は、修正されたり、他の提案と比較されたり、あるいは組み合わせられてまた再提案されたりしているうちに淘汰されていき、技術上、予算上の問題がなく、その社会の支配的な価値意識とも合致するものだけが生き延びるのである。

政治の流れとは、全国的なムード・風向きの急変、大統領の交代、議会の勢力配置やイデオロギー分布の変化、大統領をはじめとする有力政治家における優先事項の変更、利益集団によるキャンペーンなどからなる。政権交代による重要参加者の変化はアジェンダに強い影響を与える。大統領や有力議員の交代と全国的なムードの変化が結

びつくと、とりわけ強い影響をアジェンダに与え、アジェンダの争点リスト、あるいはリスト内優先順位が大きく変わることがある。これに対して、組織された勢力間のバランスは政策の流れに大きく影響する。ただし、そうした政治の流れの変化は、アジェンダにのぼる課題の性質や切迫度、あるいは専門家集団のあいだでどのような提案が浮上しているか、などといったこととはおおむね無関係に生じる。

政策決定（政策変更）が起こるのは、このように独自のダイナミズムをもつ二つの流れが結びついて（coupling）、それぞれの波がいればシンクロナイズするときだけである。それぞれの流れは個別のダイナミズムに従っているのだから、三つの波がシンクロナイズするのは偶然の結果であり、またそのようなチャンスは短時間しか続かない。つまり、政治問題として長い間アジェンダにのっているある事項に、突然政権が変わって強い光が当てられ、たまたまその時その事項に適合的と思われる政策案が用意されている、という条件が重なったとき、立法化や予算化といった権威的な決定が行われるのである。

キングダム・モデルは、解決されるべき問題（アジェンダないしアジェンダ内の争点）があり、その問題の解決・事態の改善という目標が設定され、目標実現のための手段や方策（政策の案）が精査され、裁量の案が選択される（決定）、という合理モデル的段階論に真に向から挑戦するものである。政策過程の流れによっては、社会において支配的な価値や全国的なムードといった要因が影響するとされていることからわかるように、そこには一定の定形性や方向性を認める余地が全くないわけではないが、どのような政策決定がいつなされるかは、基本的には偶発的である。当然のことながら、そこでは政党を含むいかなるアクターも過程をコントロールできないことになる。

キングダム自身は、そのモデルをどのような領域のどのような政策決定をも説明する普遍モデルとして提示している。もちろん、そのような主張に対しては、政治の流れがアジェンダの流れに強いインパクトを与えるという彼の主張そのものからして、アメリカの無定型化した政党とは違って持続的なプログラムと組織性を備えた政党のあ

る政治システムではもつと一貫した決定過程がありうるという批判や、キングダン・モデルでは、国家や政府のルールや制度という定形性を保つ要因が無視されているという批判が可能であろう。

しかしながら、キングダン・モデルは、そうした批判が想定していない、アジェンダ形成過程と政策提言過程の相互独立性、有力な政治的地位にあるものがとにかく実績をあげたいという動機からアジェンダのある事項を恣意的に争点化して、それが政策決定上重要な意味をもちうるといった、政治の流れ独特のダイナミズムとその重要性などを、きわめて説得的に提示している。キングダン・モデルが普遍性をもつものではないとしても、それが確かに現実のある側面を説明することまで否定することはできないであろう。そこで、キングダン・モデルが決定点の分散したアメリカの特殊な政策過程を越えて、日本でも説明力を持ちうることを示すために、一九五五年に決定された、日本住宅公団設立による住宅供給という政策をこのモデルを援用して概略的に説明したい。

周知のように、第二次大戦における都市への空襲は、日本の都市部に未曾有の住宅不足を引き起こした。その圧倒的な不足戸数は有無をいわずに現実の力で住宅問題をアジェンダに押し上げたが、数年間はみるべき政策は決定されなかった（政策化されないアジェンダ事項のままだった）。その後、建設官僚が主導権を握って、まず見込みのあるところからというので、ある程度資金力のある階層の個人住宅建設を促進するために、長期低利の融資を行う特殊金融機関・日本住宅金融公庫が全額国庫出資によって一九五〇年に設立された。ついで、税金を投入して低所得者向けの住宅を供給するための公営住宅法が五一年に成立した。

しかし、その後も都市部の住宅不足はなかなか緩和されなかった。特に、戦後復興が一段落して経済成長とともに大都市の膨張が始まると、サラリーマンを中心に、先の二つの政策からはこぼれ落ちてしまう膨大な都市中間層の住宅不足が深刻化した。住宅問題は依然アジェンダのなかに位置を占め続けたが（アジェンダのなかのマイナーな事項）、当時の政党政治のなかでこの問題に重大な関心を寄せる動きはなかなかでこなかった。そうしたなかで、

建設省では大都市圏の住宅不足に対処するために様々な方策が討議され(原初的政策スロープ)、自治体の区域を越えた活動ができ、資金の調達力もある公的機関の設立という案が支持を集めるようになっていった(政策提案)。しかし、復活した政党政治を前にして、建設省単独でそのような大きな政策決定を行うことはできかねていた。

そうしたなかで、政党間競合の力学によって五四年、鳩山政権が誕生した(政治の流れの変化)。内政面では、憲法改正といったイデオロギー的なものを別とすれば、鳩山は必ずしもはっきりした政策構想を持っていたわけではなかった。しかし、国民の支持を調達し、弱い政権基盤を強化するために、彼は何か目玉になるような政策課題を必要としていた。そして彼は、住宅問題に注意を向けたのである。彼は、当時二七〇万個にのぼる住宅不足を一〇年で解消し、かつ毎年二五万個にのぼると見積もられていた新規需要にも対応することを目標に掲げて、具体策の検討を建設省に指示した。建設省にはすでにある程度の政策案はできていた。ここに問題の流れ、政策の流れ、そして政治の流れがすべて合流して(coupling)、数年間前進のみられなかった住宅政策の分野で、日本住宅公団の設立という大きな変化を生み出したのである。住宅公団は、ステンス・キッチンや浴室などを備えた2DKなどの新機軸と、鉄筋コンクリートのアパート群が計画的に配置された団地という全く新しい空間を生み出して、日本の住宅政策に一時代を画するのである。¹⁰⁾

日本住宅公団の設立に至る政策過程に試験的に適用してみると、キングダム・モデルの可能性はある程度示されたといつてよいだろう。しかし、キングダム・モデルの問題はやはりそのランダムネスの主張にあるように思われる。現実の政策決定には、それほど偶然性が作用していない、何らかの傾向性や共通性がある場合も少なくない以上、キングダム・モデルは本人が主張するような普遍性をもつものではないかもしれない。ただ、ここでは、政策過程においては、政党政治がコントロールしえないキングダム的狀況が現れる場合も少なくないと理解しておけば十分であろう。

三 不確実性と情報処理コスト・および変数としての過去

政策決定理論においては、より規則性や共通性が支配的となる状況を説明し、かつ合理モデルに批判的な理論もある。そこで次に、その主要なものを二つ取り上げる。いずれも、決定理論ではなじみのテーマである不確実性や情報コストの処理を中心課題とする理論である。まずは、サイモンを中心に、通常組織論的決定モデルといわれる理論を取り上げよう。

サイモンは、現代の社会科学がフロイト流の非合理的な行為モデルと経済学におけるような完全な合理モデルの狭間で身動きがとれなくなっているとして、「現実生活において実際に期待できるような合理性」を備えた決定・行為の理論を考察すべきであると主張する。では、そのような現実性を備えた合理的決定とはどういうものか。一言でいえば、それは合理モデルが想定する選択肢精査と結果計算の完全性という呪縛から解放されることである。すなわち、決定環境が含む要素は無数にあるのに対して、人間の情報処理能力や計算能力には限界があるから、このギャップに適應することが現実的な合理性となる。「行為者の意図する合理性は、現実の状況に対応するために、それを単純化したモデルを構築することを行為者に要求する」のである。この単純化が、サイモン・モデルの鍵となる。単純化は、次の五つの形をとる。

- (1) 〈満足化〉 現実の人間は、すべての選択肢を検討して最大の効用が得られる行為を行うわけではない。そうではなく、この程度ならまあいいだろう、と、そこそこ満足のいく選択肢を選ぶものである。
- (2) 〈逐次的探索〉 決定においては、ありうる選択肢をすべて並べてそれらを一挙に比較検討する、という合理モデルの想定は非現実的である。実際の決定においては、選択肢はひとつずつ順次探索され、最初に一応満足で

きるものに出会ったところで探索は打ち切られる。これによって計算と選択のコストは著しく軽減される。

(3) 〈問題の要素分解〉 たいていの問題は複雑なので、人間がそのすべての側面に注意を向けることはできない。そこで、決定に際しては、問題は一人の人間の計算・判断能力の範囲内にはいるような、多数のほぼ独立した要素に分解される。それぞれの要素はひとつずつ処理される。

(4) 〈不確実性の回避〉 合理モデルでは、個々の選択肢の評価は、その選択肢を選択した場合の将来の結果予測の評価を伴う。しかし、将来予測のすべてを尽くすことはできないので、どのようにしても不確実性は残る。現実の決定においては、このような不確実性を完全になくそうとするより、それを回避する。そして、環境要素のなかのいくつかのものだけに限定して、それらの少しばかり先の比較的予測しやすい状態だけを判断の対象とするのである。

(5) 〈決定のプログラム化〉 環境は、時間経過が短いほど安定する。安定した環境のもとでは、決定状況は反復的で単純なものとなる。このような場合には、あらかじめ決定手続きをプログラム化しておくのが便利である。そして、このようなプログラムのレパートリーを作っておけば、反復的な状況においては少数の選択肢の中からどれをとるかを決めるだけですみ、便利である。¹³⁾

サイモンの決定理論は、消費者行動や有権者としての市民の行為など、多様な決定状況をカバーするものと考えられている。しかし、その中心にある単純化による決定方式は、組織的文脈において一層適合的とされる。なぜなら、組織は分業の体系であり、直面する問題を要素に分解して、目的―手段系列に従ってそれを組織の様々な単位に割り当てていくからである。要素は下位単位にとっての目標となる。このような分業体制が合理性追求主体としての組織の強みである。

しかし、考えてみれば、このような分業は無条件に協業の体系へと統一されるわけではない。それどころか、下

位単位にとっては、組織全体について考慮を払うことはまさに自らの単純化の要求に背くことになるから、下位単位のメンバーは他の下位単位や組織全体の目標には注意を払わず、自分たちの単位目標に執着する傾向をもつ。サイアートとマーチによれば、こうして、単位目標への執着という必然的傾向から、組織は実際には様々な目的を追求する諸単位の緩やかな連合体となる。¹⁴ 組織的決定は、単純化され、類型化された環境に対してプログラム化された標準的な作動手続き (standard operating procedures: SOP) に従って行動する諸単位の累積である。このような作動様式においても、諸単位は決定—行動の結果から学習することを通じて環境変化に適応していく (フィードバック) 可能性をもっているが、一般的には、各単位は自己が固執する目的 (フレームワーク) に適応的な情報のみを取り入れる傾向をもつので、新しい事態に対しても旧来の SOP で対処しようとする傾向をもつ。¹⁵

サイモンの決定理論を基礎とするこのような組織行動論は、アリソンによって再構成されて政治的な決定の理論へと加工された。彼の第二モデルがそれである。これは、政府の行為を、指導的主体による決定としてではなく、組織的出力として説明するものである。ここでは、行為者は一元的な「国家」あるいは「政府」ではなく、政府指導者を頂点として緩く連合した (軍、各省庁、あるいはその部局などの) 連合体である。各組織は、組織の保全といったそれぞれの目標にコミットしており、上述したような組織的な単純化という作動様式によって行為する。すなわち、各組織の行為は、おのののなかに蓄積されている SOP に従ってルーチン的に行われ、他の行為者や環境の変化についても標準的シナリオを当てはめることによって不確実性を回避する。したがって、組織的行為における変化は、あつてもきわめて小さい。政府指導者による中央からの指示や組織行動に対する持続的統制の試みは、こうした慣性にも阻まれてまれにしか成功しない。むしろ、指導者自身が情報収集や事態の評価に関してそのような組織に依存する。結局、アリソンの第二モデルによって理解するならば、政府の決定なるものは、意識的な選択というよりも、標準の様式に従って作動している組織連合体各部の出力であるということになる。¹⁶

組織論的モデルに沿った決定が一定の定形性や反復性、予測可能性をもつのは、組織がSOPのレパートリーの範囲内でルーチンの反応し、かつそれぞれの組織が固有の利害や情報処理上の「癖」といった安定した作動準則をもつからであって、政権党のような政治主体による一貫した政府指導の結果ではない。組織論的状况においては、政党政治も大統領のリーダーシップもほとんど意味をもたない。アリソンは、キューバ危機という劇的状况においてすら、このタイプの政策決定様式が貫徹する可能性を見事に示した。したがって、モデルの適用可能性の例示はそれで十分といえる。もちろん、この型の政策決定、あるいはアリソンのいえば出力は、日本でも、阪神淡路大震災後の政府の対応（迅速で果敢な政策の不在）や、ニクソン・ショック時の為替政策、あるいは住專問題への国家資金の投入決定など、多くの事例に適用できるであろう。

組織論的モデルは、一見すると、行政国家的状況において政党政治が官僚制に圧倒されるという議論と同じものであるかのように見える。しかし、前者は、単純化の不可避性という一般的な要因が組織行動に特有の慣性を与え、政治指導部がそうした慣性を持つ諸組織に依存せざるをえないという、決定過程の構造的性質を問題とするものである。したがって、指導部には、組織論的モデルのいわば外にある利益集団や市民運動との連携などを視野に入れた情報処理力の開発や、慣性を克服するリーダーシップをはぐくむ政治的環境を工夫する、といった努力の余地が残されているのである。

ランダム性の少ない政策過程のもう一つのモデルはインクリメンタリズムである。このモデルのポイントとなる概念は、単純化、小さな変化、相互調節、継起的決定の四つである。それぞれについて、リンドブロムにしたがって説明しよう。

インクリメンタリズムも、組織論的モデルと同じく、複雑性処理のための単純化という方式を重視するが、そこに価値問題の単純化を含める点に特徴がある。すなわち、複雑性に対処するため、決定主体は決定に先立つ分析の

対象を少数の比較的よく似た選択肢や要素のみに限定することによって、決定状況を主観的に単純化する。また、目標のなかに先験的な価値を認めてこれから演繹的に決定—行為を導き出すのではなく、価値的側面を少数の具体的事実と結びつけて単純化し、抽象的な価値へのコミットメントから逃れる。

次に、将来の不確実性に対する不安を小さくするために、現在という確実な基準から少しだけ離れた、一段階先の小さな変化のみを追求する。ほんの少しだけ先のことなら、予測可能性は高い。現状の大幅かつ根底的な変更をもたらすような決定は、このような心理的理由から回避されやすい。現状の小さな変更のみを試みようとする態度こそ一般的である。

政策決定のような集合的な決定過程の場合には、その過程に参加するものたちの目的や判断などを統合する必要がある。しかし、この統合過程は、普通何らかの上位者によって意識的に行われるのではなく、参加者のあいだの交渉と取引によって結果的に達成される。この取引・交渉過程が何らかの政策へと収斂するのは、過程への参加者たちが、意識的に相手を説得、脅迫、あるいは利益供与といった方法でコントロールしようと、また相手からのコントロールを部分的にせよ受け入れていくからである。このようにして参加者たちがお互いのあいだの距離を縮めていく過程が相互調節と呼ばれるものである。相互調節の過程においても、参加者たちは単純化を行い、大きな変化を回避しようとする。

政党政治との関連では、インクリメンタリズムは政党に他のアクターに抜きこんでた影響力を認めはしない。政党は政党内の議員やスタッフに分解され、彼らを通じて他のアクターと基本的に同じ資格で相互調節過程に参加していくのである。そのことは、リンドブロムが、政策決定過程（相互調節過程）への実質的参加者は政府公職者、政党幹部、利益集団代表、有力ジャーナリストなどに限定される、とみているところにも現れている。

インクリメンタリズムは、モデルとしては十分洗練されているとはいえない部分も残しているが、現実の政策過

程に対する説明力は高く、特に予算政治の分野では、ウィルダフスキー（アメリカ）¹⁸、キャンベル（日本）¹⁹などによる優れた実証研究となつてその説明力を示し、またアリソンの第三モデルにも影響を与えている。²⁰したがって、ここでは改めてそれが妥当するケースを取り上げる必要はないであらう。

ところで、政策決定理論としてのインクリメンタリズムは、単に個々の過程を分析する際の代替的なモデルのひとつというだけでなく、あまり注目されていないが政策決定研究上是非考慮されるべき問題を提起している。それは政策決定を時間軸のなかでみる必要性である。

インクリメンタリズムは変化肯定的なモデルである。確かに、それが強調するのは小さな変化であるが、それは、ある状態が決定によって少しだけ変化した場合には、その少しだけ変化した状態がまた次の小さな変化の出発点になるということの意味している。こうして、決定は一回限りのものではなく、時間的経過のなかで繰り返し（少しずつ内容を変えて）起こっていくものである。このことは、ある政策決定が全く新規に一度限りのものとしてなされることは少なく、多くの場合、政策決定は、時間的経過のなかにおける政策内容の変容過程の一コマとして起こることを示唆している。ある問題に関する政策決定は、同じ問題に関する政策決定の歴史的展開をみることにによって初めて理解しうる人が多いのである。

このような示唆は、ひとつの政策領域における長期にわたる政策発展をあとづけ、その生成・変容のメカニズムを明らかにしようとしたヘクロやキャンベルらによる研究の意義を改めて浮かび上がらせる。ヘクロは、イギリスとスウェーデンという、官僚制の伝統も政党システムも違う二つの国における社会政策の歴史的展開を比較し、失業対策および年金という所得保障政策の発展に民主政治がこの一〇〇年間のあいだどのような影響を与えてきたのかを分析した。その結果、どちらの国においても、選挙は社会政策の拡大にはほとんどみるべき役割を果たしていないこと、同様に政党の選挙綱領や政策方針といったものも、また政党間競争も社会主義政党の政権獲得という大

きな事件すらも、これらの政策の発展にみるべき影響を与えていないことが明らかになった。利益集団はといえば、特定の新しい政策の推進役としてより、拒否集団として行動してきただけであつた。これに対して、近代社会政策の発展に行政官僚が果たした役割には決定的なものがあつた。それは、彼らが社会経済的状况を改善しようという志向をもっているからというより、先行する政策がうまくいかない点を見つけてそれを改善しようとするからである。

ヘクロによれば、どのような勢力が権力を握るかとか、勢力間の力関係がどう変わるかといったことは、政策の内容にはあまり影響しない。政策決定の内容を規定するのは過去から引き継がれてきた政策そのものであり、外国の例を参考にすることも含めて、過去に作られた政策の問題点に学んですでにある政策の欠陥を是正しようとする社会的な学習過程が社会政策を進展させていったのである。²⁰⁾

政策決定を規定する変数としての過去というこのような考え方は、マーチとオルセンによってさらに押し進められることになる。彼らによれば、人間は、戦争のような極限的な状況においてすら、どのような選択肢が与えられているかを考えそれらの間の優劣を計算して目標をより効果的に達成しようという合理主義的な行動にでるより、どのような選択肢をとることが「適切 (appropriate)」かという観点から行動しようとする。この適切性 (ふさわしさ) の基準となるものを、彼らはルールないし制度とよぶ。ただし、そのルールは、明確な取り決めや法律という形をとるものを指しているわけではない。それは、長い時間の経過とともに、社会のなかで徐々に形成されてきたものである。すなわち、彼らのいうルールとは、様々なルーチン、手続き、慣行、(社会学的な意味での) 役割、組織の形態、戦術、さらには技法 (テクノロジー) といったものの総称である。また、役割やルーチンといったものを取り巻き、それらをより精緻なものにするとともに、時にはそれらと衝突することもある社会的な信条やパラダイム、範型 (コード)、文化、知識といったものもまたルールを形づくるものと考えられている。

こうしたルールは、社会のなかに累積してきた様々な経験が教える微妙な教訓を反映しているものであり、人々が何かを決定するということは、実は、その状況に対してどのルールを適用するのが適切かを判断することなのである。従って、決定とは、将来を予測して何かを選択することではなく、状況に応じた一種の義務感ややむにやまれない気持ちに突き動かされるようなものである。決定状況において、人間は、自分にはどのような選択肢があるのかを問う代わりに、今自分がおかれている状況はどのようなものかを問う。自分がどのような目標や価値意識を持っているかについて自問するのではなく、自分はどのような人間か、どのような立場にあるのか、どのような役割を期待されているのかといったことを自問する。自分の目標ないし価値に照らしてどの選択肢を選ぶのが最も合理的かを考えるよりも、所与の状況に照らすならどのような行為がふさわしいかを考える。最良の選択肢を選ぶという形で決定を行うのではなく、最もふさわしいとおもわれることを行うという形で行為する。

こうしたルール、およびそれらがより構造化されたものとしての制度は、社会のなかで形成されるものでありながら、以上のようなメカニズムによって逆に人々の行為を規定し、社会に対して相対的に自立性を保っていく。敗戦後の日本にGHQが導入した諸々の制度改革のように、外生的な、あるいは一時的な力による制度変更でも、それが実際に機能し、そのことによっていったん定着すると、いわば慣性の法則のように後の社会・政治生活を拘束していく。このように半ば自立した制度群によって政策が規定されるという現象は、確かに主権者である人民による政府のコントロールという理念とは相容れない。しかし、ルールや制度の相対的な自立性は、政治的な行動に過去の経験に裏打ちされた思慮深さや賢明さを与えるという側面も持っていることを忘れてはならない。²¹⁾

以上、主な決定の理論を概観してきた。あるいはここで、さらに今日一大潮流となっている合理的選択理論にもふれておくべきかもしれない。特に、この流れは理論的刺激に満ちたダウンズの政党間競争やモデルをもっているので、詳しく触れることが期待されるかもしれない。しかし、本稿は、決定モデルを比較検討することそのものを

課題としているのではなく、選挙後に勝利者が直面する状況を論じているのであるから、合理的選択論も合理モデル一般に含めておけば、取り立てて論じる必要はないであろう。もちろん、このようにいったからといって合理モデル一般の有効性を否定することにはならない。合理モデルの有効性は限定が付されるだけである。合理モデル以外にも十分な説得力を持つ概念レンズがあることを示したアリソンが、実は内心依然として合理モデルに魅力を感じていたことは、たとえ十分な例ではないとはいえ、合理モデルの説明力を無視することの誤りを示しているといつてよいだろう。問題にされるべきなのは、合理モデルを万能視することである。

四 政策決定に対する選挙の規定力

サルトル的な政党政治の定義は、競争的な民主主義の文脈でこれを別の形におきかえるなら、選挙結果によって政権に与えられる正統性が現実の政治過程を支配し、多数党（多数派）の意志が一義的に、すなわち合理的に政策内容を決定するという主張だということがわかる。この、いわば憲法論的合理主義政党政治モデルとでも名付けうる政党政治観は、議会制を基礎とした政党政治の理念を表しており、あらゆる議論の出発点である。しかしながら、これまでの検討結果は、このモデルにはいくつかの問題点があることを示している。

ここで、それらの点を簡単にまとめると、政党が決定過程をいつも十分（合理モデル的な理解において）合理的にコントロールできるということを暗黙の前提にしているが、これはあまりに素朴な見方である。政党といえども、決定状況に内在する諸拘束の制約を受けざるをえない。また、政党といえども常に合理的に行動するわけではない。ある政策決定を分析するには、そこにどのような偶然的要素や錯誤、単純化の心理などが作用したのかということ

を絶えず念頭に置いておかねばならない。さらに、その決定を過去の決定の累積との関係で時間的に分析しなければならぬ。

そのほか、本稿では検討を加えることができなかったが、選挙と政策決定の関係については、議会制固有の性格や積極国家状況下における官僚制の政策展開力などについても十分な注意が払われなければならない。つまり、選挙で勝った政党（グループ）が統治機能を独占するという命題は、政権形成パターンの基本原則としては妥当であるとしても、制度としての議会独自の影響力、および野党の競合力を無視してしまう危険性をもつ。また、官僚制の機能と影響力が政策形成の点で政党に勝っているという、いわゆる官僚優位論が社会で広く受け入れられているという状況は、イメージのゆがみとして片づけられるものではなく、それなりに現実を反映しているものとして、これを重く受け止める必要があるのである。

それでは、現代において選挙と政党政治は実際に政治過程のなかにどのように位置づけられるのだろうか。政党は政策過程のなかでどのような役割を果たし、どの程度影響力を持っているのだろうか。政党を主要アクターとする政策過程はどのように進行するのだろうか。このような問題を考えるためには、まず、選挙における政党の政策コミットメントと予算や立法活動といった政府出力との相関がどの程度あるのかをみておく必要がある。そして、まさにそのような研究が、近年、ヨーロッパ政治研究コンソーシアムの選挙公約研究グループの手で進められてきたのである。そこで、クリンゲマン、ホフアバート、そしてバツジの三者によってまとめられたその成果の一部についてみてみよう。

彼らはまず、政党間競争のあり方について、ダウンス流の、競争する政党が主要な争点ひとつひとつについて競合的な代案を出して有権者の支持を競うという考えではなく、一般的にはそれぞれの政党が違った争点を強調しつつお互いに競争するという考え方に立つ。これは、ロバートソンが開発した、強調争点理論 (saliency theory)

の考え方を引き継ぐものである。

ロバートソンによれば、政党は、合理的に行動するならば、得票が最大となる政策地点をめざして常に自らの政策スタンスを移動させるようなことはしない。なぜそうしないかという理由をひとつ挙げれば、政党は有権者を満足させるだけではなく、同時に党に人手や資金を提供する活動家をも満足させる必要があるからである。身銭を切って党のために働いてくれる人々の意見は、ただ投票してくれるだけの有権者の期待よりもずっと重視されなければならない。一般有権者の票を増やしても、古くからの党イデオロギーに同調する活動家や堅い支持層の反発を招いては何にもならないのである。政党が得票最大化行動をとらない理由はこのほかにもある。こうして、政党はそれぞれがこれまで表明してきた立場や堅い支持をもった人々を引きつけておく必要性によって拘束されており、有権者の選好の変化に合わせて自由に政策的な立場を変えるようなことはしない。結局、政党はそれぞれのイデオロギイ的コミットメントに拘束されて、違った争点を際立たせながら競争する可能性があるのである。

クリンゲマンたちは、アメリカ、オーストラリア、それにイギリスやフランス、オランダなど西ヨーロッパ八カ国の四五年から八三年までのすべての選挙における各党の選挙公約をコード化し、五四の政策項目の相対的強調度指標を作った。そして、そうした争点項目に各党が与えた強調度を政府支出における福祉、医療、教育といった予算カテゴリーのあいだの相対的な重要性和対比させ、回帰分析を用いて、アジェンダモデル、有権者審判モデル(mandate model)、そして長期的イデオロギーモデルのどれが説明力をもっているかを分析した。

アジェンダモデルとは、それぞれの政党の選挙公約において強調されている政策事項(アジェンダ)が、その政党が選挙に勝利した(勝利連合の一員になった)か否かにかかわらず、選挙後に成立した政府の予算上の優先順位に影響を与えるというものである。有権者審判モデルは、政権政党は、選挙で負けた政党の公約事項よりも、自分の公約事項のほうに適合する政策を実施するというものである。そして、長期的イデオロギーモデルとは、政権党

は、その時々々の短期的政策案件よりも、自分の長期的なイデオロギー的立場に近い政策を選ぶというものである。

クリンゲマンたちの分析によると、まず、政党の選挙公約における強調度の違いは、一〇カ国を平均すると、国家予算における優先順位の移り変わりの五〇%以上を説明する。特にフランスでは、説明力は八〇%に達する。逆に、オーストラリアでは四〇%にすぎない。ついで、一〇ヶ国のうち、フランス、イギリス、スウェーデンではアジェンダモデルがよく当てはまる。これに対して、他の七カ国では有権者審判モデルが妥当する。第三に、強い内閣と政党への強い忠誠心を伴うイギリス型の単独政権体制においては、選挙公約は予算によく反映されるという伝統的な予測は分析結果の支持するところとならず、イギリスでは両者の相関関係は非常に低かった。これに対してもっとも相関が高かったのはフランス、ドイツ、オーストリアの三カ国であった。第四に、常識とは違って、アメリカにおける民主・共和両党の政策的立場の違いは、ヨーロッパの多くの国の左翼・右翼政党間の違いよりも大きかった。しかも、アメリカでは勝ったほうの政党の立場はかなり予算の優先事項に影響を与えていた（有権者審判モデルが妥当）。第五に、利益配分といったプラグマチックな争点が支配的な国よりも、宗教や言語といった産業社会以前からの亀裂を反映する政党が争っている国のほうが、有権者審判モデルの妥当性が高かった。²³

クリンゲマンたちによるこのような研究は、選挙および政党政治と政府の実際の活動とのあいだにどのような結びつきがあるのかを検証するうえで、非常に重要な意義をもっている。それは、「選挙なんか無意味」「どの党が勝っても何も変わらない」といったシニシズムに対する有効な解毒剤であるばかりではなく、政党政治に意味があるのかないのかという不毛なイエス・ノー論争を、それが政治過程のなかでどの程度、またどのようなメカニズムで意味をもつのかを厳密な比較政党研究の枠組みのなかで明らかにしていくという、生産的な方向へと転換させる力をもっている。

もちろん、彼らの研究がそれで完全なものになっているとはいえない。少なくとも、政策項目の詳細なコード化

と予算のカテゴリー化とのアンバランスや、予算カテゴリーそのものの適切性といった問題は依然として残るであろう。予算との関連性の強い争点事項と関連性の薄い争点事項とを同じように扱うことにも問題があるかもしれない。また、選挙公約ないし選挙綱領と予算との関連性が薄い部分については、それがどのような要因によるのか、政策領域によってどのような決定過程のパターンが現れやすいのか、などといった点も追求される必要がある。さらに、選挙時における政党の政策指向と官僚制や有力利益集団、マスメディアなどの政策指向との異同も明らかにされなければならない。政党の政策行動が、実は同じような政策思考をもつ官僚制によって実行されているといった場合も考えられるからである。

このほか、政党政治と政策決定の関連をみる場合には、選挙における有権者の審判 (mandate) とは何に對する審判なのかという、大変厄介な問題があることを指摘しておかなければならない。そもそも、サルトリによる政党政治の定義は、選挙において発現する「民意」については直接には触れていない。この点については、選挙で勝利した政党が政権につくのは、選挙においてその党が提示した政策パッケージが有権者多数によって信任されたことが正統性を与えるからだと理解されていると考えてよいだろう。しかし、個々の有権者が各政党の提示する政策について十分検討したうえで選択を行っているか否かは別問題である。むしろ、三宅が厳密な論理と実証の裏付けにもとづいて論じているように、政策争点が通常の選挙結果を左右するほどの効果を持つためには越えられなければならないハードルが大きすぎて、単一の争点が飛び抜けて熱い争点になるような争点選挙ですらそうそうは起らない。

さらには、有権者は選挙において競争する政党のこれからの政策活動に期待して投票するという見方より、これまでの政府・与党の実績に対する評価にもとづいて投票するという投票行動の考え方のほうを重視する立場もある。実際、日本を含む一七の先進国における戦後四〇年間の政党システムの変化を計量的に分析した場合は、かつて伝

統的諸政党は階級や宗教的亀裂を基礎として集票していたが、戦後後半期になるとそうした一九世紀以来の亀裂の規定力が薄れ、有権者は与党の経済実績を投票の際の判断基準にするようになっていったことを論証している。こうなると、有権者の政策判断と選挙後に行われる政府の政策決定との関連を考えていくためには、より慎重な態度が必要となる。

このように、選挙と政党政治を政治過程全体のなかに位置づけるといふ試みには、多岐にわたる考察と膨大な作業が必要とされる。しかし、現在では、選挙における勝利者が政府を支配するという古典的な見方も、それへの反動として現れた政党政治無力論も、ともに克服される可能性が開けてきたといふことはいえよう。我々には、政治過程のなかに政党政治を位置づけるといふ課題について、日本のケースについても、これまで取り上げたさまざまな視点を組み込んだ理論的・実証的研究を積み重ねていくことが要求されているのである。

- (1) Benjamin Ginsberg and Alan Stone eds., *Do Elections Matter?*, 3rd ed. (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1996).
- (2) カッツが指摘しているように、大統領制は政党の比重を押し下げ、政治を大統領という個人に収斂させる潜在的傾向を持つ。とくに、アメリカのように大統領が有権者から直接選挙される場合はそうである。「政党政府が大統領制と共存できるのは、党に忠実な人物が大統領になりうる場合か、あるいは政党からのサポートが再選に必要とされる場合に限られる。」Richard S. Katz, "Party Government: A Rationalistic Conception," in Francis G. Castles and Rudolf Wildemann eds., *Visions and Realities of Party Government* (New York and Berlin: Walter de Gruyter, 1986), pp. 55-56. 大統領制と議院内閣制の比較については、次も参照。Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), pp. 74-77. さらに「アメリカの大統領制と政党政治の関係については、次を参照。岡沢憲英『政党』(東京大学出版会、一九八八年)、九六―九九頁。
- (3) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, vol. 1 (London and New York: Cambridge University Press, 1976), p. 19. 岡沢憲英・川野秀行訳『現代政党学』(一)(早稲田大学出版部、一九八〇年)。なお、サルトリのいう政党とは選挙過程に大衆が登場して以後の近代的政党を指し、たとえばバークのいう政党は議員同士の単なるコネ

クシヨンとして政党の概念から排除される。しかし、本稿では、政党と選挙を結びつける議会に独自の重要性を見いだしている。サルトリの定義に基本的には従いながらも、政党概念についてはこれをもう少し広く解釈している。

政党政治一般に関する理論的な検討を行うに当たっては、次も多く示唆を与えてくれる。Ian Budge and Hans Keimann, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1990), ch. 2.

また、民主政治における選挙の意義如何という問題を正面から取り上げたものなかで、ローズの所説も有用である。Richard Rose, *The Problem of Party Government* (Middlesex, UK: Penguin Books, 1974), chs. 4 and 5.

ところで、主権者である国民を代表する議会、およびその議会において主導権を握ると考えられる政党が、政府が作成するあらゆる政策にわたって自らの意志を貫徹すべきという考え方には、主権概念に関するラディカルな思想からの批判がありうる。周知のように、カール・シュミットは、主権者をして「例外状況における決定者」と捉えた。シュミット自身は、議会政治によつてはこのような決断を確保することは不可能であり、独裁こそが危機において国家を導きうると主張した。しかし、議会政治に対する評価はともかくとして、彼の主権概念を純粹に論理的に適用すれば、今日国民主権を事実上代表する政党、特に政党のリーダーが重大局面において政府の決定を主導できるなら、日常的な政策過程では官僚や利益集団、議員間の駆け引きなどに主役を譲っても、サルトリ的な政党政治の定義はそのまま生かされることになる。それは、責任倫理という経路を通じてウェーバー的なリーダーシップの主張にも連なるものである。カール・シュミット『政治神学』(川中浩・原田武雄訳、未來社、一九七一年)、一一二―一四頁。

ただし、例外的な、あるいは危機的な状況における決定が、このようなリーダーシップの貫徹としてのみ表れうるのか否かという問いがありうることは、ウェーバーもシュミットもおそらく考えてみたこともなかったであろう。そのような決定が、理論的にもまた実際にも多様な形でなされるということは、アリソンがキューバ危機をめぐる決定を題材にしてものの見事に示している。『決定の本質』宮里政玄訳(中央公論社、一九七七年)。

- (4) Richard Rose, *Politics in England: Change and Persistence*, 5th ed. (London: Macmillan, 1989), pp. 288-289.
- (5) 拙稿「政党政治と選挙：選挙と政策決定のあいだ」日本選挙学会編『選挙研究』(北樹出版、一九九七年)。
- (6) Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?*, 2nd ed. (London: Macmillan Press, 1984).
- (7) Michael D. Cohen, James G. March, and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1 (1972).
- (8) この点については「政党政治におけるランダムな決定(仮題)」として、岡山大学法学会雑誌に掲載を予定。

- (6) John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Glenview, IL, and London: Scott Foresman and Company, 1984.) (以下)で取り上げているキングダンの決定理論の性格とその理論的な問題点については、次を参照。大嶽秀夫『政策過程』(東京大学出版会、一九九〇年)、九八―一〇頁。
- (10) この経緯については、別の文脈である程度詳述したことがある。次を参照。拙稿「住宅をめぐる政治と行政」日本行政学会編『地方自治のクロスロード』(ちようせい、一九九五年)。
- (11) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: Decision Making Process in Administrative Organization*, 3rd ed. (New York: Macmillan, 1947), pp. xxvi-xxvii.
- (12) ハーバート・V.サイモン『人間の行動のモデル』宮田光一監訳(同文館、一九七〇年)、三七―頁。
- (13) ジェームズ・G.マーチ、ハーバート・A.サイモン『オーガニゼーションズ』土谷守章訳(ダイヤモンド社、一九七七年)。
- (14) Richard M. Cyert and James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963), ch. 3.
- (15) Ibid., pp. 99-121.
- (16) アリソン、前掲書、八一―一二頁。なお、サイアートのサイバネティクスモデルを含む組織論的決定モデルについては、別の機会に詳述したことがある。「政策決定論の展開と今後の課題」(一)『岡山大学法学会雑誌』第三〇巻四号(一九八一年)、二七―二九頁。
- (17) Charles C. Lindbloom and David Braybrooke, *A Strategy of Decision* (New York: Free Press, 1953), Charles C. Lindbloom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1963).
- (18) アーロン・ウィルダウスキー『予算編成の政治学』小島昭訳(顕書房、一九七二年)。「予算政治において、インクリメンタリズムは通常の予算政治過程の特徴であると同時に、過程参加者が採用する戦略でもある。しかし、予算政治過程において依拠される戦略はこれに限られるものではない。次を参照。Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd ed. (New York: Harper Collins, 1992), pp. 106-126.
- (19) John C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley, CA: University of California Press, 1979). 小島昭訳『予算ぶんどり』(サイマル出版会、一九八四年)。ただし、キャンベルは全面的にインクリメンタリズムを採用しているわけではない。また、彼は、日本の予算が非常に安定したものであるのに対して、アメリカでは急激な増減を示す予算項目もあることを指摘して、インクリメンタリズムだけでは予算政治を説明できないことを示している。Ibid., pp. 4-5.
- (20) Hugh Heclo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance* (New Haven: Yale

- University Press, 1974).
- (21) James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York, NY: The Free Press, 1989).
- なお、ルールや制度の自立性は、政策決定を拘束するだけでなく、政治そのものを作り出す。なぜなら、社会の動きに対して自立的に機能する制度は、新しいアクターやアイデンティティを生み出すことによって、あるいは、アクターに成功と失敗を判定する基準を与えることによって、また、ある状況に対してどのような行動がふさわしいかについてのルールを作り出すことによって、さらには、特定の個人に権威やそのほかの価値を与えることによって、政治的な利害や資源、ルールなどを不均等に配分していくからである。制度は、個人や集団を政治的に活性化する要因や、市民とリーダーのあいだの信頼感、政治的共同体のなかに広まっているスローガン化された目標、共同体のなかで共有されている言葉、了解事項、規範、そして民主主義や正義、自由、平等といった概念の意味に影響を与える。このようにして、政治的な共同体は多かれ少なかれ自立的な制度によって造形されるのである。 *Ibid.*, pp. 164-165.
- (22) David Robertson, *A Theory of Party Competition* (London: John Wiley & Sons, 1976), esp. pp. 31-54.
- (23) Hans-Dieter Klingemann, Richard L. Hofferbert, and Ian Budge, *Parties, Politics, and Democracy* (Oxford: Westview Press, 1994). 彼らが用いた争点コード表は、基本的に「バッジ・ロバートソン・ハール」によって開発されたものと同じである。
- (24) Ian Budge, David Robertson, and Derek Healy, eds., *Ideology, Strategy, and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programs in Nineteen Democracies* (London: Cambridge University Press, 1987).
- (25) 三宅一郎『日本の政治と選挙』(東京大学出版会、一九九五年)、九四―一七頁。
- (26) 的場敏博『戦後の政党システム』(有斐閣、一九九〇年)、第四章。